

Vermogenstoets bij toeslagen kan beter

Aanspraak op veel inkomensondersteunende regelingen, zoals toeslagen, vervalt boven een bepaald vermogen. De huidige vermogenstoetsen houden echter onvoldoende rekening met de draagkracht van de toeslagontvanger. Is verbetering mogelijk?

IN HET KORT

- Het box-3-vermogen meet financiële draagkracht voor toeslagen, maar bevat veel niet-draagkrachtgerelateerde elementen.
- Een aangepaste vermogenstoets waarbij vermogen geleidelijk bij het inkomen wordt opgeteld, heeft de voorkeur.

ARJAN LEJOUR

Universitair hoofd-docent aan Tilburg University en programmaleider bij het Centraal Planbureau

LEO STEVENS

Emeritus hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Veel inkomensondersteunende regelingen, zoals toeslagen, bevatten naast inkomensstoetsen ook vermogenstoetsen. Daarbij worden het inkomen en het vermogen gezien als afzonderlijke maatstaven voor financiële draagkracht. Sinds 2006 wordt het daarvoor geldende inkomensbegrip gebaseerd op het Awir-inkomen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen), dat rechtstreeks teruggrijpt op het verzamelinkomen van de inkomstenbelasting. Dit geldt ook in belangrijke mate voor het vermogensbegrip in de vermogenstoetsen, dat is afgeleid van de vermogensrendementsgrondslag. Bepalend daarvoor is de waarde van de onder de box 3 vallende bezittingen en schulden.

Vermogenstoetsen in de praktijk

De vermogenstoets kent een breed toepassingsgebied. Een gemeenschappelijk kenmerk van de inkomensafhankelijke regelingen in de sociale zekerheid, de Participatiewet en ook bij de gemeentelijke (inkomensafhankelijke) regelingen is dat vermogen van invloed is op de hoogte van de uitkering. Deze vermogenstoets wordt echter in de diverse draagkrachtgerelateerde regelingen zeer verschillend toegepast (tabel 1).

De vormgeving van de vermogenstoets kan per regeling verschillen. Een ambtelijke werkgroep (Rijksoverheid, 2017) concludeert dat, afhankelijk van de doelstelling van een inkomensafhankelijke regeling en de politieke voorkeur, ervoor gekozen kan worden om vermogen meer, of juist minder, door te laten werken in een inkomensafhankelijke regeling. De relevante parameters zijn de maximale omvang van de toeslag voor samenlevers en alleenstaanden, het inkomen waarboven de toeslag inkomensafhankelijk wordt, het inkomensgerelateerde afbouwpercentage en de invulling van de vermogenstoets.

De maximale omvang van de toeslag, de inkomensnorm waarboven de toeslag inkomensafhankelijk wordt en

de vaststelling van het inkomensgerelateerde afbouwpercentage van de toeslag zijn allemaal afhankelijk van de budgettaire keuzes die de politiek maakt, en kunnen dus niet los gezien worden van de ontwikkeling van de gemiddelde en marginale belastingdruk. Zeker in de gevallen waarin ook de burgers zich van deze samenhang bewust zijn en de effecten ervan kunnen overzien, wordt de belastingdruk beleefd in samenhang met de inkomensafhankelijke uitkeringen. Dit is van invloed op de gedragseffecten, terwijl de verdere invulling van de vermogenstoets dat in mindere mate is.

De vermogensgrenzen verschillen fors per inkomensregeling – van 6.120 euro voor de bijstand voor alleenstaanden tot 145.136 euro voor de zorgtoeslag voor fiscale partners; zie tabel 1. Op basis van draagkrachtcriteria is het nauwelijks verdedigbaar om dergelijke grote, verschillende en schijnbaar nogal willekeurig gekozen aangrijpingspunten toe te passen.

De vaststelling van vermogen

De basis voor de vaststelling van het vermogen in de vermogenstoetsen is het vermogen in box 3. Dit bevat echter veel niet-draagkrachtgerelateerde elementen die deze draagkrachttoetsen vervuilen. Voorbeelden zijn 'instrumentele' vrijstellingen, zoals de vrijstelling voor bos- en natuurterreinen en landgoederen, en de vrijstelling van netto-lijfrenten en netto-pensioenen. Stevens en Lejour (2018) geven een overzicht.

Deze vervuiling heeft met name bij de Awir-inkomensstoets grote budgettaire consequenties. Stevens en Lejour (2016) pleiten daarom om de 'instrumentele' componenten hiervan uit te zonderen en zo de toeslagtoekenning beter af te stemmen op de draagkrachtbenadering. Soms is dit vervuilingseffect overigens wel uitgefilterd. Zo is de doorwerking van de 'vrijstelling groene beleggingen' naar de Awir-vermogenstoets ongedaan gemaakt. Het opmerkelijke resultaat daarvan is echter dat deze vrijstelling zodoende wél doorwerkt in de Awir-inkomensstoets, maar niet in de Awir-vermogenstoets.

Ook belastingvorderingen en -schulden worden niet tot het vermogen gerekend en kunnen grillige effecten op het box 3-vermogen met zich meebrengen. Een vergelijkbaar effect treedt ook op als een schadevergoeding betreffende de eigen woning (aardbevings- of brandschade) vóór de jaarwisseling wordt toegekend, terwijl er op dat moment nog geen reparatieverplichtingen zijn aangegaan. Het box 3-vermogen op de peildatum is dan hoger dan de daadwerkelijke vermogensbeleving. Ook immateriële schadevergoedingen vormen in beginsel box 3-vermogen, terwijl dit op grond van het rechtsgevoel niet als draagkrachtig vermogen wordt

beschouwd. Vaak zijn er om deze reden specifieke regelingen getroffen – soms nogal oneigenlijk vormgegeven – teneinde dit vermogen buiten de vermogenstoets te houden.

Soorten vermogenstoetsen

Nederland kent momenteel twee soorten systemen waarmee het vermogensbezit inkomensafhankelijk doorwerkt naar tegemoetkomingen en bijdrageverplichtingen: de Awir-vermogenstoets en de vermogensinkomensbijtelling.

De Awir-vermogenstoets in de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget is vormgegeven volgens de *knock-out*-methode. Zodra het vermogen boven de vermogensgrens uitkomt, vervalt het recht op de toeslag volledig. Bij de vormgeving van de vermogenstoets in de toeslagen en de keuze voor toepassing van de *knock-out*-methode speelt transparantie een doorslaggevende rol. Het systeem is duidelijk voor de burger en simpel voor de uitvoerder. Nadelen zijn dat de *knock-out*-werking van de vermogenstoets als oneerlijk kan worden ervaren en dat de vormgeving van deze toets gebrekkig is. Daardoor past deze variant minder goed binnen het draagkrachtprincipe.

In de Wet langdurige zorg (Wlz) geldt de minder rigoureuze methode van de *vermogensinkomensbijtelling*. Zodra het vermogen boven de vermogensgrens uitkomt, gaat het vermogen meetellen in de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdragen doordat het verzamelinkomen wordt opgehoogd met een bepaald percentage van het vermogen. Via dit percentage wordt aan het vermogen zelfstandige draagkracht toegekend. Vanaf 2019 is het percentage voor de Wlz verlaagd van acht naar vier procent. Deze geïntegreerde inkomens- en vermogenstoets is ingewikkelder dan de *knock-out*-methode, maar doordat het vermogen geleidelijker wordt meegerekend doet dit meer recht aan het draagkrachtprincipe dan bij een harde vermogenstoets het geval is.

Naast de twee bestaande systemen van vermogensdoorwerking is nog een derde variant mogelijk. Dat is eveneens een geleidelijke vermogenstoets, maar daarbij worden de toetsen na elkaar uitgevoerd. Eerst wordt de hoogte van de toeslag of bijdrageverplichting op basis van de inkomens- toets vastgesteld, en vervolgens wordt de toeslag vermindert of de eigen bijdrage verhoogd met een bepaald percentage van het vermogen. In dit systeem is de link tussen vermogen en de hoogte van de toeslag of eigen bijdrage duidelijker zichtbaar. Deze methode is wellicht ook beter uit te leggen aan de burger. Nadeel is dat bij invoering alle uitvoerders zich met aanpassingskosten geconfronteerd zien.

Voorkeur

Degenen die aan het vermogensbezit geen zelfstandige draagkracht toekennen, bepleiten om de vermogenstoets rigoureuze af te schaffen. Dat maakt het stelsel transparanter en vereenvoudigt de uitvoering. De heersende maatschappelijke opvatting is echter dat het vermogensbezit bij de draagkracht betrokken dient te worden.

De geleidelijke en de alternatieve vermogenstoets verdienen niet alleen de voorkeur vanwege de draagkracht, maar ook omdat veel niet-draagkrachtgerelateerde elementen in box 3 deze draagkrachttoetsen vervuilen. De keuze om bepaalde posten vanwege instrumentele of doelmatigheidsredenen al dan niet tot het vermogen te rekenen, kan

voor de vermogensrendementsheffing acceptabel zijn door het relatief beperkte effect daarvan op de verschuldigde belasting. Voor de Awir-vermogenstoets kunnen de effecten echter veel groter zijn, omdat bij overschrijding van het belastingvrije vermogen – ongeacht de omvang van het overschrijdingsbedrag – de aanspraak op een toeslag geheel verloren gaat. De alternatieve vermogenstoets is daarvan het beter uitlegbaar aan de burger. Transitie naar een ander systeem gaat echter altijd gepaard met aanpassingskosten.

Harmonisatie van beide systemen en het stroomlijnen van het hardheidsclausulebeleid leveren ook een reductie op van complexiteit en werklust voor de uitvoering (Actal, 2015). Een complicatie is echter dat de uitvoerende diensten (Belastingdienst, DUO en CAK) op dit moment verschillende geautomatiseerde systemen toepassen. Los daarvan moet, ongeacht de variant die wordt gekozen, de tekortkomingen in de technische vormgeving van de draagkrachttoetsen worden gerepareerd vanwege de bestaande gebrekkige afstemming tussen de belastingheffing en de inkomensondersteuning.

Harmonisatie heeft uiteraard ook gevolgen voor de hoogte van de toeslagen en vergoedingen. Rijksoverheid (2017) presenteert de inkomenseffecten van een aantal alternatieven. De effecten zijn beperkt tot een kleine groep huishoudens, omdat ongeveer 75 procent van de huishoudens een vermogen onder de vrijstelling in box 3 heeft, en daarmee buiten de vermogenstoets valt. In het geval van een gelijkblijvend budget gaat er een groep van ongeveer twee procent op achteruit en een procent op vooruit.

Literatuur

Actal (2015) *Onderzoek naar regeldruk als gevolg van koppeling van regelingen aan inkomen van de burger*, juni 2014. Eindrapportage te vinden op www.actal.nl.

Rijksoverheid (2017) *Harmonisatie doorwerking vermogen in inkomensafhankelijke regelingen*. Werkgroeprapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Stevens, L. en A. Lejour (2016) *Geloofwaardig belasting heffen*. Deventer: Wolters Kluwer.

Stevens, L. en A. Lejour (2018) *Vermogen als zelfstandige factor van draagkracht*. *Weekblad Fiscaal Recht*, 7252, 1090–1108.

Overzicht vermogenstoetsen in 2019

TABEL 1

	Methode	Vermogensgrens (euro)	
Bijstand	Knock-out	Alleenstaand	6.120
		Partners	12.240
Huurtoeslag	Knock-out	Alleenstaand	30.360
		Partners	60.720
Wet langdurige zorg	4 procent	Alleenstaand	30.360
		Partners	60.720
Kindgebonden budget en zorgtoeslag	Knock-out	Alleenstaand	114.776
		Partners	145.136

Noot: Er gelden voor de bijstand nog afzonderlijke bepalingen

Bron: Rijksoverheid | ESB

Beoordelingscriteria van de vermogenstoetsen

TABEL 2

	Knock-out	Vermogensbijtelling	Alternatieve toets
Draagkracht	–	+	+
Transparantie	+	o	o/+
Aanpassingskosten	o	–	–

Noot: +/o/– geeft een positief/neutral/negatief effect van de toets op het criterium weer